LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES, EL CRECIMIENTO

Y EL CONTEXTO MACROECONOMICO[1]

EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO Y LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

El fomento de las exportaciones ha constituido una exitosa vía transitada por los países más industrializados del mundo y, más recientemente, por países que, como los del sudeste asiático, han sabido combinar el desarrollo de sectores competitivos en los mercados internacionales con la producción sustitutiva de importaciones, aprovechando los efectos internos de arrastre de aquellos para promover la expansión de las relaciones entre sus sectores productivos. Ha existido en esos casos una relación directa entre las exportaciones y sus efectos expansivos y dinámicos en la demanda de insumos, empleo y el nivel de ingreso; pero también, en la asimilación de conocimientos, desarrollo de innovaciones, incremento de los flujos internacionales de capital, mayor productividad y eficiencia, cambios de actitudes sociales y de las instituciones. Ha sido también notable el rol de las

1 Trabajo desarrollado para PROMEXPORT, mayo 1993.

exportaciones como vía de financiamiento del desarrollo económico, al proporcionar la capacidad de importación necesaria para lograr una adecuada disponibilidad de materias primas, equipos y maquinarias de origen extranjero.

El caso de Venezuela y otros países latinoamericanos ha sido en ambas vertientes, incompleto e insuficiente. Durante muchos años solo ha existido una relación indirecta entre exportaciones y desarrollo interno a través de programas de fomento financiados con los recursos provenientes de las exportaciones de materias primas, escasamente integradas a procesos internos de producción. Ha existido, así, en las etapas de industrialización por sustitución de importaciones, un divorcio entre la producción dirigida a abastecer los mercados internos y los sectores externos, lo que disminuyó visiblemente sus efectos dinámicos. A esto se agrega que en los años ochenta estos sectores tradicionales de exportación-caso del petroleo-entraron en procesos de declinación por caída de precios y/o de producción en un cuadro mundial en general recesivo. Así mismo la crisis de la deuda externa iniciada en México en l982, contribuyó a agravar el problema del financiamiento del desarrollo latinoamericano, siendo la estructura productiva y la política proteccionista vigentes para esa época, incapaces de poner en marcha un proceso de generación de nuevas exportaciones y de recuperación de los niveles de producción, empleo y bienestar perdidos.

En ese contexto, mientras en América Latina el producto interno bruto por habitante disminuyó en 7,4% entre 1980 y 1989, a una tasa cercana al 1% anual, en Venezuela la caída fue de un 34% en el lapso 1980-84, a una tasa de 9.7% anual. Para el período 1984-89 la disminución del producto interno bruto por habitante fue de 6,1% (Tasa anual promedio de 1.3%). Tal caída se concentró en el bienio 1988-89, pues como resultado de una desacertada política populista, entre 1984 y 1988 la mencionada variable aumentó en 5,1%(Tasa anual promedio de 1,2%); pero, al hacerse insostenible éste ritmo por la agudización de los déficits fiscal y de Balanza de Pagos, cayó su nivel, para 1989, en 10,7%. En el trienio 1990-92 ocurrió una significativa recuperación, al crecer a un 5,3% (Promedio anual).

Esta recuperación en el nivel del producto por habitante ha estado, evidentemente, relacionada con el conjunto de medidas de política económica adoptadas en 1989 para corregir los profundos desequilibrios a que condujo el excesivamente prolongado mantenimiento de la ya mencionada política proteccionista y estatista. Ellas dieron entrada a una nueva orientación, fundada en la apertura externa, la desregulación y liberalización de las transacciones, la descentralización y la privatización de empresas públicas-medidas que están asociadas a un nuevo rol del Estado y a la instauración de una economía de mercado.

Debe, además, puntualizarse que la recuperación ha estado relacionada, por una parte, con un relativo y fluctuante mejoramiento de los niveles de las exportaciones petroleras en comparación con la brutal caída del período 1980-86 y, por la otra, con el desarrollo de nuevas exportaciones, especialmente las del sector privado, así como también con el nuevo esquema de pago de la deuda y la asistencia externa prestada por organismos multilaterales.

Con ello se ha logrado una solución parcial (ahora en situación bastante crítica) del problema del financiamiento del desarrollo económico; pero, quizás más importante aún, se ha logrado abordar una etapa en el que las llamadas exportaciones no tradicionales están ahora proviniendo de un proceso de industrialización interno que está presionando, a través de sus efectos dinámicos, hacia transformaciones de la estructura productiva y hacia cambios técnicos, organizativos y sociales, que bien promocionados, pueden significar el advenimiento de etapas más altas y complejas de desarrollo y de impulso a la competitividad del país. Tal proceso está, indudablemente, en sus inicios y requiere cuidadosa y sistemática atención de parte del sector empresarial, el Gobierno Nacional y otras instituciones, especialmente ahora cuando los desequilibrios fiscales y de la Balanza de Pagos y la

persistencia de la inflación y otros problemas, han hecho arreciar las críticas contra las medidas de ajuste y reforma estructural iniciadas hace apenas cuatro años.

LAS MEDIDAS DE AJUSTE Y LAS EXPORTACIONES DEL SECTOR PRIVADO

Son conocidas las fallas que se señalan en la aplicación de las medidas referidas: severos retrasos en lo que se refiere a las reformas tributaria y del sistema financiero que están incidiendo en los desequilibrios del sector fiscal y del mercado de capitales, así como también retrasos en los programas de reconversión industrial, agrícola y del turismo y de desarrollo científico y tecnológico, cuyos avances deben ir acompasados con los cambios pautados y ejecutados en la reforma comercial. Con éstos últimos se ha avanzado en la apertura externa mediante la disminución y racionalización de las tarifas arancelarias y el desmantelamiento del sistema para-arancelario de cupos y prohibiciones, dentro de un proceso, sin embargo, no bien estructurado en términos de selectividad según ramas industriales y gradualidad, lo que ha tenido serias consecuencias en varias líneas de la producción agrícola y ramas industriales (ej. calzado). También se ha

observado un serio retraso en cuanto a desarrollo infraestructural de apoyo, como en los casos de la vialidad agrícola, modernización del sistema aduanero y lo que se refiere a reforma institucional (incluida privatización) y del sistema legal y judicial.

Estos retrasos y fallas de coordinación y ejecución, unidos al retardo en la instrumentación de una política social que compensara los desmejoramientos en el nivel de vida de los grupos de población más necesitados, han contribuido a crear una atmósfera de descrédito de las medidas de ajuste y cambio estructural. Hay que resaltar que aún instituciones como el BID y el PNUD han insistido recientemente en la necesidad de atender la reforma social, pues de lo contrario se debilita la propia sustentabilidad del modelo de apertura y transformación (BID/PNUD 1993).

En el caso específico de la promoción de nuevas exportaciones, la política cambiaría y el uso de medios e instrumentos de política comercial (desregulación del comercio, racionalización arancelaria, incentivos fiscales y financiamiento a la exportación, modernización aduanera, política de asociación y acuerdos internacionales) no han marchado con la sincronía necesaria para revertir en forma decidida el sesgo antiexportador de la política proteccionista anterior.

En tal sentido, las políticas cambiaria y comercial no han actuado coordinadamente para crear un "status neutral", que se logra cuando los incentivos para exportar o sustituir importaciones no difieren y sea igualmente rentable vender en el mercado interno y en el externo (La Agenda del Sector exportador, Rojas 1991). Durante varios lapsos recientes - finales de 1989 y 1990 - la tasa de cambio efectiva para importaciones (tasa nominal más aranceles pagados por dólar importado) ha sido superior a la tasa efectiva para exportaciones (tasa nominal más incentivos por dólar exportado), haciendo más rentable la producción para el mercado interno. Entre otros factores, ello fue debido a la disminución del crédito fiscal, la no implementación de los mecanismos alternativos y las insuficiencias del financiamiento.

En una primera fase el aumento relativamente alto de las exportaciones no tradicionales en 1989 (36%) y en 1990 (52%) con respecto a los años anteriores respectivos, estuvo asociado , al hecho de que la liberalización del mercado cambiario permitió lograr un tipo de cambio más ajustado a su valor real, favorable a las exportaciones, así como también al mantenimiento del bono de exportación vigente hasta abril de 1991 y a la contracción del mercado interno en 1989. Funcionó en éste sentido el comercio exterior como un oportuno mecanismo

equilibrador, al permitir la colocación de excedentes de producción en el exterior, aunque el objetivo es pasar a una etapa de completa integración de las empresas exportadoras al mercado internacional, como ya está sucediendo a través de asociaciones estratégicas con capital internacional.

Sin embargo, la afluencia extraordinaria de divisas que tuvo lugar en 1990 con motivo de la Guerra del Golfo, actuó como factor de freno a la tendencia al ajuste del tipo de cambio a su valor real mediante el adecuado aumento del nivel nominal, sobreviniendo por ello una etapa de sobrevaloración del bolívar que se prolongó hasta octubre de 1992, fecha a partir de la cual se instaura, de hecho, una política de **Crawling Peg**. Como consecuencia de un tipo de cambio que en aquel lapso disminuyó las expectativas de ganancias en los mercados externos en relación con los niveles de las mismas en el mercado interno - el cual se expandió en los años 1991 y 1992 en volumen real y en precios por la inflación - se registró un menor dinamismo en las exportaciones no petroleras privadas, cuyo valor en dólares descendió en 1991 en alrededor de 22% - manteniéndose relativamente su nivel para el año 1992 -. (El descenso fué más pronunciado en las exportaciones del sector público, en parte debido a la reducción ocurrida en el rubro aluminio). A éste comportamiento hacia la baja de las exportaciones no petroleras privadas contribuyeron, también, la eliminación del bono de

exportación ya señalada y la no implementación de los mecanismos alternativos ofrecidos en el paquete de medidas en 1989 (ATPA, Draw Back, Seguro de riesgo, financiamiento en dólares), lo cual reforzó el sesgo antiexportador proveniente de la referida sobrevaluación del tipo de cambio.

Debe destacarse el potencial existente en el sector privado para incrementar las exportaciones, pues aún en un ambiente relativamente adverso, la disminución de estas ha sido sensiblemente menor, habiéndose, por tanto, elevado su participación en el total de las no tradicionales desde un 35% en 1988 a un 67% en 1992. Cifras recientes indican, además, que en el primer bimestre del presente año las exportaciones del sector privado aumentaron en 9% con respecto al mismo lapso del año anterior -267 millones de dólares contra 202 millones-. (Las cifras atinentes al año 1993 pueden verse en el cuadro 4 de la sección 3).

LOS DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS Y LA NECESIDAD DE DESARROLLAR NUEVAS EXPORTACIONES

El desarrollo de las exportaciones no petroleras es de carácter prioritario para acelerar la expansión, diversificación y modernización de la producción, así como para resolver a mediano y largo plazo el problema del financiamiento externo del desarrollo y contribuir a elevar los niveles de empleo y bienestar de la población.

Pero, además, el apoyo sistemático a las exportaciones no tradicionales es también urgente y necesario desde otros puntos de vista. En tal sentido, se observa en la actualidad una tendencia a la desaceleración del ritmo del crecimiento de la economía, el cual de 10,4% en 1991 pasó a 7.3% en 1992. Tal desaceleración parecería mantenerse como tendencia, por la disminución del gasto público real en el presente año y en el próximo y por las dificultades surgidas en el ámbito financiero, en el cual la elevación de la tasa de interés está incidiendo en reducciones de la demanda crediticia, de los ritmos de cancelación de los créditos concedidos y de los márgenes de intermediación de las instituciones bancarias, así como en el desestímulo a la inversión.

Tal elevación de la tasa de interés ha surgido como una forma de contener, mediante medidas monetarias, la tendencia a la disminución de las reservas internacionales y a una mayor devaluación del bolívar, que provienen, entre otros factores, del desequilibrio de las cuentas

externas. Y provocado este a su vez, por el explosivo crecimiento de las importaciones, que se han duplicado en apenas dos años y las disminuciones, aunque leves, de las exportaciones petroleras y no petroleras para el año 1992 (en el último caso la disminución fue del 1%). Tal resultado pone en evidencia las incoherencias y desequilibrios de una política económica que, no logrando contener la elevación del gasto público ni el "atrincheramiento" de la inflación en los dos últimos años y frenando el proceso devaluativo del bolívar, creó las condiciones para que la apertura externa se tradujera en un crecimiento desmedido de las importaciones mucho más rápido que el de la exportaciones. El ambiente financiero y económico así creado, conjuntamente con la inestabilidad política y social, tiende a su vez a desfavorecer la repatriación de capitales y la entrada de inversiones extranjeras, dos variables necesarias para fortalecer la capacidad de pagos del país, incrementar la capacidad productiva en especial con fines de exportación e impulsar la transformación tecnológica y organizativa de la economía.

Dentro del contexto inflacionario, el alza de la tasa de interés y la política del Banco Central de colocación de instrumentos para absorber liquidez, que de nuevo aumenta al vencimiento de dichos instrumentos, generan una masa monetaria que no se convierte en capital productivo, sino que, en un proceso circular acumulativo, es colocada en el sistema

financiero para así obtener nuevas ganancias que la aumentan. El proceso devaluativo readoptado tardíamente puede, entonces, dejar de tener un efecto estimulante de la producción para la exportación, pues otros factores obstaculizan la inversión, mientras que el mercado financiero tiende a absorberlo dentro del mecanismo especulativo, cayéndose, así, en un proceso perverso de devaluación- inflación- devaluación.

Es también importante la influencia de la estabilidad política y social y de la confianza en la eficaz y oportuna adopción de las medidas de ajuste y reforma estructural, para lograr el necesario equilibrio de los mercados financiero y monetario. El excesivo retardo en su adopción (caso de las reformas tributaria y financiera), así como la falta de consistencia de la Política Económica (política fiscal excesivamente expansiva en relación con una política monetaria parcialmente contraccionista), contribuyen a generar, conjuntamente con la inestabilidad política, un ambiente de incertidumbre que frena las decisiones de inversión productiva (necesaria para absorber excedentes financieros), estimula la actividad especulativa y refuerza la pérdida de credibilidad en el programa de transformación orientado hacia el desarrollo de una economía de mercado integrada a los mercados internacionales.

EL DESARROLLO DE NUEVAS EXPORTACIONES:

UNA TAREA NACIONAL

La recuperación del ritmo de crecimiento de las exportaciones no petroleras es, pues, vital para contribuir a romper el círculo vicioso antes planteado y exige la aplicación consecuente de medidas coherentes entre sí dentro de una visión integral. Es imprescindible, como se indicó, la estabilidad institucional y política del país, que parece factible, por haberse entrado ya en un proceso electoral que definirá una nueva estructura gubernamental y legislativa y en el que se impone lograr acuerdos de amplio consenso sobre los programas, objetivos y políticas en los próximos años.

La racionalización del gasto y la administración públicos, en concordancia con el nuevo rol de un Estado deslastrado de organismos y funciones no fundamentales, es un objetivo prioritario para lograr concentrar su acción en la creación de condiciones y requisitos promotores del desarrollo, eliminando así las bases estructurales generadoras de déficit fiscal, inflación y uso ineficiente y dispendioso de

los recursos públicos. Esto es una condición fundamental para contribuir a la estabilización del mercado financiero, lo cual es indispensable para que opere la norma-objetivo de mantener un tipo de cambio real competitivo que, conjuntamente con otros factores, fomente nuevas exportaciones. En estos, se han presentado algunas particularidades o situaciones que deben señalarse.

Dentro de estas debe mencionarse la no implementación de los mecanismos planteados como alternativas a la eliminación del bono al exportador y las peculiaridades de la reforma comercial. La admisión temporal para el perfeccionamiento activo y el Draw-back, por ejemplo, son mecanismos que requieren un adecuado control de los insumos importados y de su efectivo uso para exportaciones, así como criterios y normas coincidentes entre los diversos organismos -por lo general insuficientemente coordinados- que intervendrían en su aplicación.

Los seguros de riesgos comerciales, políticos y extraordinarios, el financiamiento en dólares y el establecimiento de un Banco de Comercio Exterior son otros importantes casos en los que han ocurrido desde escasa asignación de fondos- caso de los seguros- hasta retrasos y ausencias de ejecutorias. Un financiamiento amplio, oportuno y flexible es, por otra parte, ingrediente de primera línea en la integridad de

medidas y acciones que se requieren en el complejo y dinámico mundo de la reconversión industrial y las exportaciones. En el caso de las necesidades de financiamiento, se trata, por ejemplo, de las cuantiosas inversiones necesarias para entrar en mercados internacionales, especialmente cuando concierne a nuevos productos. Estas inversiones son costos fijos a veces tan altos que pueden obligar a las empresas a permanecer en tales mercados cuando las condiciones se hacen adversas y resulta económicamente rentable esperar que éstas cambien.

Por otra parte, la incorporación del país a un desarrollo tecnológico acorde con su disponibilidad de recursos y ventajas comparativas estáticas y dinámicas, es el fundamento requerido para un proceso nacional generador de innovaciones y productos (ej. orimulsión). La diferenciación de productos, la segmentación de los mercados, la producción "a la medida" y su modularización para satisfacer gustos y requerimientos del cliente, son características, entre otras, de los nuevos mercados, que exigen, además de esfuerzos organizados en desarrollo científico y tecnológico en áreas seleccionadas y coordinadas con el aparato productivo, una adecuada formación de recursos humanos, y un sistemático monitoreo de la economía mundial.

Nuestra estructura educativa no se ha adaptado todavía a la velocidad de los cambios tecnológicos y a la globalización imperantes hoy en la economía y sociedad mundiales, que obliga a una formación técnica y profesional que facilite la flexibilidad y adaptabilidad de los trabajadores en su más amplio sentido a las innovaciones tecnológicas y organizativas. En éste aspecto la reformas tienen que ser no generalizadas, sino específicas, de acuerdo a las expectativas de crecimiento de sectores y ramas de la producción, el comercio y las finanzas.

El conocimiento actualizado de los flujos de demanda y oferta en los mercados mundiales en cuanto a volumen, calidad, precios, formas de distribución y otros, así como de diversos indicadores de los aspectos estructurales y coyunturales de la actividad económica y de los cambios tecnológicos, es, por su parte, una necesidad que el país debe cubrir a través de adecuados sistemas de información que pueden ser desarrollados por el sector privado y el sector público. Con éste indispensable recurso las empresas e instituciones ligadas con el comercio exterior pueden actuar de manera eficaz, tanto en el aprovechamiento de las oportunidades de comercio e inversión, a través de acertadas y oportunas decisiones de acceso a los mercados, como en la atención de tendencias y riesgos. Pero también, la ampliación de las posibilidades de realizar estudios por parte de instituciones académicas

y de investigación puede contribuir de manera importante a la formulación y ejecución de políticas.

En el complejo y dinámico mundo de los mercados internacionales, en el cual los países industrializados imponen medidas proteccionistas que cierran o dificultan la entrada de mercancías procedentes de países de menor nivel de desarrollo como Venezuela, se debe avanzar con creciente habilidad, fundada en preparación técnica y adecuado manejo de los recursos de la política internacional en la nueva diplomacia comercial y en la integración regional, como medios para lograr un nuevo tipo de inserción en el sistema Internacional. Son numerosos los acuerdos de libre comercio que a nivel subregional y regional ha venido atendiendo Venezuela recientemente, frente a procesos en marcha en América del Norte, Europa, Asia y el contorno del Pacífico con su centro en Japón. El pragmatismo, la acción coordinada del Estado con los sectores empresariales privados y laborales, la coordinación a nivel regional o subregional de la política de los países participantes dentro de esquemas apropiados de reciprocidad y compensación y la flexibilidad de los nexos con otros países, son principios básicos que están emergiendo en los nuevos intentos integracionistas. La convergencia en la aplicación de políticas de apertura externa y liberalización que promuevan el logro de grados mayores de equilibrio interno y externo, tienden también a reforzar el proceso integrador.

Realmente, la promoción sostenida de nuevas exportaciones debe responder a una programación integral de medidas en los sectores público y privado, de aplicación coordinada o secuencial según el horizonte de soluciones de corto, mediano o largo plazo de los problemas planteados. Cada uno de los mencionados sectores tiene su propio campo de acción y de responsabilidades; el primero, en el área de las políticas y de su instrumentación y, el segundo, en el área de las decisiones concretas de inversión,producción y de acceso a los mercados internacionales, confluyendo ambos hacia la incesante generación y elevación de los niveles de competitividad internacional, mediante el pleno desarrollo y aprovechamiento de los avances tecnológicos, la introducción de innovaciones y el mejoramiento continuo de productos y procesos, entre otros elementos.

En una muy rápida sumarización, las ventajas competitivas se logran si hay un ambiente económico, institucional y político que promueva la acumulación de recursos productivos, habilidades y destrezas en áreas específicas de alta especialización, en las cuales la presión de la competencia impulse hacia la constante generación de innovaciones. La existencia de una activa demanda interna, ampliada por la integración económica, actuaría como fuente cercana de

orientación de los productores para adaptar su oferta a los requerimientos y especificidades de las necesidades de los clientes y como base de apoyo para la penetración de otros mercados. Similar función tiene el desarrollo interno de ramas industriales interconectadas e internacionalmente competitivas, como abastecedoras de insumos de las empresas exportadoras, que vendrían a conformar en su conjunto redes con objetivos entrelazados que favorecerían el desarrollo e intercambio de ideas y esfuerzos de innovación y lo cual está asociado al impulso de las llamadas hileras de producción. Este sería el caso, a manera de ejemplo, de las empresas italianas de joyería de plata y oro, en las que dos tercios de los insumos son suministrados internamente. En Venezuela, las industrias química y de los metales son actividades que al interconectarse con muchas otras actividades industriales y de servicios de soporte, están en capacidad de generar una red que, en su dinámica interna, propendería al desarrollo de innovaciones competitivas. Es, por otra parte, en el contexto de las especificidades nacionales y regionales donde tiene lugar la formación de estructuras empresariales y de estrategias y rivalidad comercial, que difieren entre los países, y que son fuente importante de presiones para innovar y mejorar y para acceder a mercados externos. En este sentido en Venezuela se ha observado un dinamismo importante en rubros como el camarón, los cuales, dentro del contexto aludido, pueden tener relevancia como esferas activadoras.

Dentro de esas especificidades, sin embargo, existe una mezcla de elementos que es indudablemente relevante en los asuntos tratados, tal mezcla incorpora lo relativo a tipo de cambio, competitividad, industrialización y exportaciones. En tal sentido, el ajuste oportuno del tipo de cambio nominal de acuerdo a la paridad adquisitiva de las monedas implicadas y la acción coordinada de instrumentos de política comercial que equilibren los niveles efectivos de los tipos de cambio para importaciones y exportaciones y que, entre otras cosas, estimulen un proceso dinámico de sustitución de importaciones a través de la promoción de exportaciones, forma parte de los pilares fundamentales de una sensata y consecuente política de desarrollo en condiciones de globalización de los mercados.

Todo lo anterior pone de relieve el carácter decisivo de las orientaciones y actuaciones de los sectores público y privado para transformar las potencialidades internas de desarrollo con ventajas competitivas. Es por ello por lo que en todos los países donde el desarrollo de exportaciones dinámicas en su volumen, calidad y precios es estimado como algo primordial, su promoción es considerada y planteada como una tarea nacional.